

результатів аудиту ефективності, здатність звіту про результати аудиту ефективності задовольняти запитам його основних споживачів в особі законодавчої влади та громадськості.

Напрямок подальших досліджень удосконалення механізмів контролю аудиту ефективності публічних коштів може бути розробка спеціальних контрольних листів для кожного етапу його проведення як одного з інструментів поточного контролю якості аудиту ефективності. Також корисним для підвищення якості подальшого зовнішнього контролю може стати розроблення анкети з переліком питань з різних аспектів проведеного аудиту ефективності для опитування перевірених організацій.

#### Література:

1. *Войнарченко М. П.* Міжнародні стандарти фінансової звітності та аудиту : навч. посіб. / М. П. Войнарченко, Н. А. Пономарьова, О. В. Замазій. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.
2. *Каплун О.* Контроль якості проведення аудиту ефективності / О. Каплун, С. Яцишин // Наукові записки. – 2006. – Вип. 15. – С. 282–284.
3. Керівні принципи аудиту державних фінансів : збірник базових документів INTOSAI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.undp.org.ua>.
4. *Пожар Т. О.* Система контролю якості аудиту ефективності / Т. О. Пожар // Економіка і регіон. – 2012. – № 2 (33). – С. 162–167.
5. *Федченко Т. В.* Оцінка якості системи державного аудиту ефективності виконання бюджетних програм / Т. В. Федченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rusnauka.com>.

*Надійшла до редколегії 20.10.2014 р.*

УДК 351.71:334.72

*С. М. НАРОЖНИЙ*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

*Узагальнено теоретичні засади організації державно-приватного партнерства. Розроблено рекомендації щодо вдосконалення організації державно-приватного партнерства в умовах розширення взаємодії держави та бізнесу.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, державні партнери, приватні партнери, відносини власності.

*The theoretical foundations of public-private partnerships (PPP) have been generalized. Recommendations for improvement of the PPP theory in the context of the intensified interaction between the state and business have been developed.*

**Key words:** public-private partnership, public partners, private partners, property relations.

Розвиток системи державно-приватного партнерства (ДПП), що відбувається у провідних країнах світу вже протягом досить тривалого часу, в Україні має свої унікальні особливості і вимагає вирішення низки складних завдань. Справа в тому, що становлення даного інституту орієнтоване на істотну трансформацію соціально-економічних відносин у країні, створення ефективного альянсу держави та бізнесу. Практично в Україні починає формуватися нова цивілізована модель економічного устрою країни. З певними припущеннями можна говорити про трансформацію державно-корпоративної моделі, яка формувалася (дуже повільними темпами) на перших етапах реформування національної економіки. У даний час державно-корпоративна модель отримала новий поштовх до розвитку у зв'язку зі стрімким поширенням в її середовищі інститутів ДПП, що дає можливість констатувати рух до сучасної форми взаємодії ринку і держави, в рамках якої може розвиватися як механізм традиційного ринку, так і його державно-ринкові модифікації.

Дослідженню інституціональних аспектів відносин між державою і приватним сектором, розвитку державно-приватного партнерства присвячено численні праці вітчизняних і зарубіжних учених: О. Амоші, В. Дементьєва, В. Варнавського, А. Гриценка, Я. Кузьміна, В. Сікори, А. Чухна, Т. Веблена, Дж. Коммонса, Р. Коуза, Д. Норта, Дж. Ходжсона та ін. Достатньо високий рівень опрацювання загальнотеоретичних питань даної проблематики не зменшує актуальності вивчення її спеціалізованих напрямів, зокрема проблем розвитку сучасних технологій державно-приватного партнерства, визначення пріоритетних предметних сфер для ініціювання та підтримки ДПП у галузях, регіонах, населених пунктах.

Метою статті є узагальнення теоретичних засад організації державно-приватного партнерства та розробка рекомендацій щодо їх удосконалення в умовах розширення взаємодії держави та бізнесу.

При виникненні, а в подальшому при вирішенні складних проблем взаємодії бізнесу і влади в різних сферах відносин і різних його організаційних втіленнях використовується широкий спектр трактувань, найчастіше недостатньо інтегрованих і цілеспрямованих.

У зв'язку з цим представляється доцільним використання дворівневого трактування даного інституту відносин бізнесу і влади, що включає:

- загальне концептуальне визначення цієї форми відносин, пов'язане з його принциповими особливостями;
- низка спеціальних визначень, що відповідають особливостям складних специфічних відносин влади і бізнесу в різних соціально-економічних сферах

розвитку країни, включаючи інституціональні відносини, інвестиційну та інноваційну сферу, сферу фінансових взаємин підтримки бізнесу і влади тощо.

У загальному концептуальному трактуванні державно-приватне партнерство являє собою особливу форму відносин влади і бізнесу, інститут взаємодії різних суб'єктів власності, що мають спільні цілі та рівноправний характер як за видатками та ризикам, так і за отриманими результатами.

В економічних словниках термін “партнерство” має широке трактування (англ. Partnership) від спільного підприємства декількох власників (з різними формами участі) до партнерів з обмеженою відповідальністю (partnership limited) – аналога товариств з такою ж формою відповідальності. Найчастіше “партнерства” базуються на договорі, а не на статуті [2]. У практиці Великобританії та США партнерство засновується так званим договором “за печаткою”. З точки зору судової практики доказом існування партнерства є участь у розподілі прибутку, а не просто сама спільна діяльність.

Існує й така форма, як “корпоративне партнерство”, яке не закріплено, як правило, в установчих документах, а підтримується спеціальним договором. До цих форм можна додати “партнерства з обмеженою (і з повною) відповідальністю”, коли партнери несуть перед іншими особами (кредиторами та ін.) відповідальність, яка визначається розміром внеску учасника (або незалежно від цього розміру).

Концепт “Public Private Partnerships (PPP)” остаточно утвердився в 1980-ті рр. у зв'язку з повсюдним відродженням інтересу до взаємовигідної співпраці з боку державних органів і організацій приватного сектора, викликаним лібералізацією природно монопольних секторів – комунальних мереж, транспорту, електроенергетики. Найбільш активними прибічниками передачі об'єктів держвласності і прав на надання громадських послуг приватним компаніям у той період виступили Великобританія, Швеція, Ірландія, які першими в Європі розпочали створення законодавчої бази та органів управління ДПП [5].

Безпосередньо термін “державно-приватне партнерство” в його сучасному розумінні з'явився в 1992 р., коли уряд Великобританії оголосив про нову концепцію управління державною власністю, відому як “приватна фінансова ініціатива” (Private Finance Initiative, PFI). Суть PFI полягала в передачі в рамках угод про партнерство функцій фінансування будівництва, експлуатації, реконструкції та управління державними об'єктами виробничої та соціальної інфраструктури приватному бізнесу. Об'єктами приватної фінансової ініціативи могли виступати автомобільні і залізничні шляхи, школи, лікарні, в'язниці тощо [8].

У сучасній науковій літературі виписано різноманітні підходи до трактування поняття “державно-приватне партнерство”:

— економічний підхід: державно-приватне партнерство виконує роль інституту непрямой приватизації (напівприватизації) з перерозподілом повноважень між державою та бізнесом у стратегічних галузях, які не

можуть бути приватизовані, але для розвитку яких у державі відсутні кошти (житлово-комунальне господарство, соціальна сфера, транспорт, благоустрій населених пунктів, об'єкти культурної спадщини та ін.). При цьому умовами ефективності ДПП є: ступінь участі бізнесу у реалізованому проекті і збереження за державою високого рівня господарської активності та прав власності [9];

– підхід, заснований на державній політиці та управлінні: ДПП є формою оптимізації виконання державою своїх обов'язків перед суспільством, тобто безперервного надання населенню публічних благ [7].

Найбільш загальним вважається визначення Всесвітнього банку: “ДПП – це угоди між публічною і приватною сторонами з приводу виробництва і надання інфраструктурних послуг, які укладаються з метою залучення додаткових інвестицій і, що ще більш важливо, – як засіб підвищення ефективності бюджетного фінансування” [6, с. 7].

Отже, у світовій практиці до державно-приватного партнерства прийнято відносити широкий спектр бізнес-моделей, сфер застосування, відносин. У найзагальнішому сенсі термін “державно-приватне партнерство” застосовується при використанні будь-яких ресурсів приватного сектора (капіталу, ноу-хау, підприємницького і менеджерського досвіду) для задоволення суспільних потреб.

До міжнародних документів, що визначають сутність ДПП, належать:

– рекомендаційні документи Європейського Союзу – “Керівництво з успішного державно-приватного партнерства”, видане Генеральною дирекцією Європейської комісії з регіональної політики (2003 р.); “Зелена книга про державно-приватні партнерства та місцеве законодавство про державні контракти і концесії”, випущена Європейською комісією (2004 р.);

– рекомендаційний документ Економічної комісії ООН по Європі – “Керівництво про приватно-державне партнерство для цілей розвитку інфраструктури”, розроблене в рамках форуму з ДПП метою розвитку інфраструктури (2000 р.) [1].

Слід зазначити, що серед вітчизняних фахівців і практиків немає єдиної думки про те, які форми взаємодії влади і бізнесу слід відносити до ДПП. У цілому у спеціальній вітчизняній літературі трактування ДПП дається у широкому і вузькому відношенні:

– у широкому значенні під ДПП мається на увазі будь-яка офіційна конструктивна взаємодія влади та бізнесу в економіці, політиці, культурі, науці тощо. У цьому аспекті ДПП розглядається як комплексний інструмент залучення інвестицій у капіталомісткі інфраструктурні проекти;

– у вузькому сенсі ДПП характеризує взаємодію бізнесу і влади у процесі реалізації соціально значущих проектів, що мають загальнодержавне значення. У цьому аспекті ДПП визначається як пряма економічна форма державної підтримки підприємницької діяльності, що полягає в участі держави у фінансуванні певної соціально значущої діяльності суб'єктів підприємництва [1].

У вузькому сенсі партнерство держави і бізнесу зводиться до інвестицій, спрямованих на підтримку великих інноваційних проєктів в економіці, освіті та науці, при реалізації яких рівноправні партнери взаємодіють між собою, об'єднуючи внески, розподіляючи відповідальність, ризики та отриманий прибуток. Таким чином, ДПП являє собою:

– законодавчо та інституційно закріплену систему конструктивних взаємовигідних відносин (організаційних, економічних, правових і соціальних) і юридично узгоджених інтересів між державою і бізнесом на умовах об'єднання фінансових, технологічних, організаційно-управлінських, кадрових та інших ресурсів, що забезпечує значний синергетичний і мультиплікативний ефекти;

– мобілізацію інвестицій приватного капіталу у великі інноваційні проєкти загальнодержавного (регіонального, місцевого) рівня переважно в об'єкти економічної інфраструктури (автомобільні і залізничні шляхи, трубопровідний транспорт, транспортні споруди, енергетичні підприємства та лінії електропередачі, гідротехнічні системи, морські, річкові та повітряні порти, лінії зв'язку і комунікації, інформаційні системи тощо); об'єкти суспільно-соціальної значущості (освіта, наука, охорона здоров'я, культура, спорт, туризм, громадська безпека, захист навколишнього середовища та ін.); об'єкти сфери послуг (громадський транспорт, ЖКГ, благоустрій, служби зайнятості, професійної підготовки та набору робочої сили, облаштування мігрантів тощо);

– базову конструкцію з надання приватному сектору можливостей довготривалої участі в будівництві, обслуговуванні та управлінні об'єктами ДПП на основі широкого використання інновацій при ефективному (оптимальному) розподілі ризиків, зобов'язань і отриманої вигоди між державою і приватним сектором [5].

Державно-приватне партнерство – досить складний комплекс юридичних, організаційних та інших відносин між владними органами та бізнес-структурами. Співпраця між державними і приватними партнерами може здійснюватися в рамках різних законодавчих структур, з різноманітним діапазоном сфер застосування, завдань і компетенцій. Кожна зі сторін партнерства привносить свій внесок у спільний ДПП-проєкт: бізнес – фінансові ресурси, професійний досвід, ефективне управління і використання ресурсів, гнучкість і оперативність у прийнятті рішень, схильність до інновацій, розвиток нових форм організації виробництва, створення нових підприємств, формування ефективних інтеграційно-коопераційних зв'язків тощо; держава – бюджетні кошти, податкові преференції, митні та інші пільги та гарантії, сформоване інституціональне середовище для розробки та реалізації ДПП-проєктів тощо.

Згідно із законодавством України, державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними

особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору [4].

Предметом регулювання інституту державно-приватного партнерства є суспільні відносини двох і більше суб'єктів. Основна ознака партнерських відносин – установлення контактів, породжуваних спільною діяльністю і які включають в себе комунікацію (обмін інформацією), інтеракцію (обмін діями) і соціальну перцепцію (сприйняття і розуміння партнера). У цьому контексті взаємне волевиявлення виступає в якості сполучної ланки між початком відносин партнерів і подальшою реалізацією поставлених партнерами завдань.

У даний час ідеологія використання інституціональних і організаційних механізмів державно-приватного партнерства в процесі залучення бізнес-компаній до довготривалого фінансування та поточного управління громадською інфраструктурою і великим колом об'єктів державної власності набула значного поширення у світі [3]. ДПП перетворилося на одну з умов формування ефективної економічної політики, підвищення інвестиційної та інноваційної активності, зростання конкурентоспроможності країни, стимулом для розвитку виробничої та соціальної інфраструктур.

Однією з широко використовуваних у практиці ДПП технологій є довгострокові цільові програми, ініціатива постановки проблемного питання в яких може належати не тільки якомусь конкретному органу влади (органу державної влади, органу місцевого самоврядування), а й іншим учасникам – фізичним та/або юридичним особам.

Державно-приватне партнерство як відносно нове явище у світовому господарстві відображає процеси розширення і ускладнення форм взаємодії держави і бізнесу.

Передбачається, що діяльність партнерів у рамках державно-приватного партнерства є взаємовигідною: для держави – вирішення складних проблем громадського сектора за рахунок отримання додаткових джерел фінансування в умовах бюджетної економії при збереженні контрольних функцій в соціально значущих секторах економіки; для бізнесу – збільшення вартості капіталу за рахунок зростання обсягів виробництва, розвитку нових ринків (ємних, стійких і передбачуваних), стабільне збільшення прибутку, полегшення виходу на світові ринки, активізація залучення іноземних інвестицій в реальний сектор економіки.

Останнім часом особливої актуальності набувають питання, пов'язані із застосуванням ДПП в інноваційній сфері, яку не слід ототожнювати з підприємницькою діяльністю в чистому вигляді. Оскільки ризик недосягнення бажаних результатів на різних стадіях інноваційного процесу є значним, то досить бажаною є підтримка державних структур. Отже, масштабний перехід на інноваційний шлях розвитку може бути здійснений тільки у співдружності підприємницьких структур з державою на принципах ДПП.

Практично ці нові тенденції, що впливають на взаємодію влади і бізнесу, створюють умови для реалізації сучасної методології відносин різних інститутів держави та економічних суб'єктів у різних сферах економіки. Це особливо важливо, тому що функції більшості державних інститутів в умовах змішаної форми власності в Україні визначені нечітко і реалізуються недостатньо ефективно. Ця обставина стримує перетворення ресурсів у нові продукти, в надані послуги, незалежно від форми власності, особливо враховуючи той факт, що, забезпечуючи взаємодію та партнерство різних форм власності, можна домогтися оптимізації процесів виробництва, розподілу і надання послуг.

Сам діалог партнерських відносин влади і бізнесу слід розглядати як вузловий механізм будівництва життєздатної держави на основі змішаної власності. Історично відомі варіації багатьох моделей державного устрою, причому дві з них є прямо протилежними. Одна з них – це модель з тоталітарною монополією держави, а друга – модель повного “відходу держави від економіки”, результатом чого є повна і некерована лібералізація, що межує з максимальною байдужістю до соціальних проблем населення.

Між цими крайніми схемами розташовується низка моделей, пов'язаних з різним рівнем діалогу та взаємодії влади та бізнесу: від мінімального рівня державного впливу на бізнес і до створення середовища ефективної взаємодії та партнерства держави і приватного бізнесу.

Модель взаємодії держави і влади, організована як складнопідпорядкована система, повинна стати гнучкою і двоєдиною формою участі різних економічних суб'єктів в управлінні. Тільки така модель держави може створити стимулююче середовище на базі змішаної власності, що розкриває людський потенціал у прояві економічних та громадянських ініціатив.

У створенні такого соціально-економічного середовища особливого значення набуває законодавча функція держави, яка повинна привести правовий простір до адекватного набору ефективних форм взаємодії влади і бізнесу. Якщо суспільство не накопичить досвіду створення соціально-економічного середовища, що стимулює і заохочує людську ініціативу, йому не вибратися на цивілізований шлях розвитку.

Не менш важливо встановити і декларувати пріоритетні предметні області для ініціювання та підтримки ДПП в галузях, регіонах, муніципалітетах. Такими предметними областями, крім традиційних, можуть бути: природоохоронна діяльність, охорона здоров'я, управління громадським транспортом, багато інших соціальних послуг; упровадження (комерціалізація) результатів НДДКР, що фінансуються за рахунок бюджету; роботи в галузі створення сучасної інфраструктури. Повинні бути розроблені та апробовані ефективні процедури розробки та обговорення проектів ДПП із залученням тих представників громадянського суспільства, інтереси яких цей проект прямо або опосередковано зачіпає. Розробці контрактної документації

за проектами ДПП повинно в багатьох випадках передувати громадське обговорення (експертиза) очікуваних результатів.

Підводячи підсумки, необхідно відзначити, що на сьогоднішній день понятійно-категоріальний апарат ДПП ще не сформувався, відсутнє єдине розуміння сутності державно-приватного партнерства. Незважаючи на наявність окремих розробок з питань власності, регулювання державою приватних економічних відносин, контролю державою приватного сектора тощо, феномен державно-приватного партнерства в теоретичному плані, особливо на регіональному та місцевому рівнях, досліджений явно недостатньо. Так, фактично неопрацьованою залишаються проблеми синтезу двох форм власності – державної та приватної – з метою фінансування соціально значущих проєктів, визначення можливих шляхів врегулювання конфліктів інтересів у державно-приватному партнерстві. Таким чином, дослідження природи та механізму державно-приватного партнерства, виявлення його ролі у вирішенні соціальних проблем є надзвичайно актуальним у теоретичному і практичному відношеннях.

#### Література:

1. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендєл, Б. Онишук, П. Сегварі. – К. : К.І.С., 2008. – 146 с.
2. Економічний словник-довідник / за ред. С. В. Мочерного. – К. : Феміна, 1995. – 368 с.
3. Підготовка та реалізація проєктів публічно-приватного партнерства: практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко. – К., 2011. – 132 с.
4. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI // ВВР України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
5. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / О. В. Берданова, В. М. Вакулєнко, М. Д. Василенко та ін. ; за ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.
6. *Delmon J.* Private sector investment in infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk / J. Delmon. – The World Bank and Kluwer Law International, 2009.
7. *Gerrard M. B.* What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? / M. B. Gerrard // Finance & Development. – 2001. – Vol. 38. – №3.
8. Partnerships UK (PUK) Report on Operational PFI Projects. PUK, London, – 2006. – 18 p.
9. Report to Congress on Public-Private Partnerships. – US Department of Transportation, 2008.

Надійшла до редколегії 20.10.2014 р.